

Planeringsstrategier i tredje världen

– fallstudier från Bogotá och Mumbai



Sofia Didrik

SLU, Sveriges Lantbruksuniversitet

Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap
Område Landskapsarkitektur

Författare: Sofia Didrik

Titel (sve): Planeringsstrategier i tredje världen – fallstudier från Bogotá och Mumbai

Titel (eng): Planning strategies in third world countries – case studies from Bogotá and Mumbai

Nyckelord: planering, stad, stadsutveckling, tredje världen, offentliga platser, Bogotá, slumområden, Dharavi, Mumbai,

Handledare: Arne Nordius, Område landskapsarkitektur, SLU Alnarp

Examinator: Gunilla Lindholm, Område landskapsarkitektur, SLU Alnarp

Kurstitel: Kandidatexamensarbete i Landskapsplanering

Kurskod: EX0650

Omfattning: 15 hp

Nivå och fördjupning: G2E

Serienamn: Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2011

Program/utbildning: Landskapsarkitektprogrammet

Framsidas bild:

Kollage av Sofia Didrik (2011). För källhänvisning av respektive bild se Figur- och tabellförteckningen på sida 7.

Sammandrag

Genom att skriva den här uppsatsen vill jag uppmärksamma behovet av planering i städer i tredje världen, då urbaniseringen bidrar till att öka befolkningstrycket på dessa platser varje dag. Genom att beskriva två genomförda projekt – där planeringen har skett *för*, *med* eller *av* brukare – försöker jag visa på hur planeringsinsatser kan bidra till en ökad livskvalité för invånare i en fattig stad. Uppsatsen undersöker vilken planeringsstrategi som använts i respektive fall, vem eller vilka som agerat planerare, var initiativet kom ifrån, vilka åtgärder som genomförts samt vilka effekter som planeringsinsatserna gav.

Det är viktigt att förstå att man ofta inte kan välja att använda sig av en viss planeringsstrategi utan att den uppstår beroende på vilket fall det handlar om. De strategier som uppsatsen beskriver, med sina styrkor och svagheter, är därför alla lika viktiga eftersom de uppstår och behövs i olika situationer.

Design- och planeringsuppgifter handlar om att adressera och definiera problem och därefter hitta den lösning, bland miljoner andra möjliga, som lämpar sig bäst för situationen. Det finns således inget recept att följa för att uppnå förändring i tredje världens storstäder, men det finns många goda exempel att studera och lära av. Dessa exempel har visat att det går att skapa en stad som fokuserar mer på människor än på bilar i Bogotá i Colombia och att sluminvånare kan inkorporeras i redevelopment-planer av slumområden i Mumbai i Indien.

Den här uppsatsen försöker uppmärksamma både det bra och det dåliga som planeringen inneburit i två genomförda projekt – det ena från Bogotá och det andra från Mumbai – i hopp om att på det viset kunna föra utvecklingen av stadsplanering i tredje världen framåt. Till min hjälp har jag använt mig av litteratur, främst i form av vetenskapliga artiklar, som handlar om projekten som jag har koncentrerat mig på samt en muntlig källa som har anknytning till ett av fallen.

SÖKORD: tredje världen, planering, stad, offentliga rum, slumområde, redevelopment, Bogotá, Dharavi, Mumbai,

Abstract

By writing this essay I want to draw attention to the need for planning in cities in the Third World, where urbanization is contributing to an increasing population pressure on these sites every day. By describing two completed projects – where planning has been done *for*, *with* or *by* people – I try to show how planning efforts can contribute to an increased quality of life for residents in a poor city. The essay examines which planning strategy that was used in each case, who or whom that took on the role as planners, where the initiative came from, the measures implemented and what impact the planning actions gave.

It is important to understand that you usually can not choose to use a particular planning strategy but that it occurs depending on the circumstances involved. The strategies described in this essay, with all their strengths and weaknesses, are therefore equally important as they arise and are needed in different situations.

Design and planning tasks are about addressing and defining problems and then finding the solution, among millions of others solutions possible, which is most appropriate for the current situation. Thus, there is no recipe to follow to achieve change in Third World cities, but there are many good examples to study and learn from. These examples have shown that it is possible to create a city that focuses more on people than on cars in Bogotá, Colombia and the slum dwellers can be incorporated into redevelopment plans of slums in Mumbai, India.

This essay tries to draw attention to both the good and the bad that the planning meant for two completed projects – one from Bogota and the other from Mumbai – in the hope of bringing the development concerning city planning in the Third World forward. To my help, I have used literature, mainly in the form of scientific papers, dealing with projects that I have focused on as well as an oral source that is linked to one of the cases.

Innehållsförteckning

Sammandrag

Abstract

Inledning	sid. 9
Bakgrund	9
Mål och Syfte	9
Material och Metod	10
Metod- och materialdiskussion	10
Avgränsningar	11
Uppsatsens upplägg	11
Begreppsförklaringar	12

Olika strategier för design och planering enligt Hester	13
---	----

Förändringar genom offentliga rum i Bogotá, Colombia, planering <i>för</i> brukare	14
Bakgrundsfakta	15
Problemen i det förflutna	15
Bristande styre och planering...	15
... ledde till en farlig stad	15
Varifrån kom initiativet och vem eller vilka planerade?	16
Borgmästarnas benfasta visioner	16
Varför detta intresse för allmänna platser?	16
"Progress, at this time, overrode participation."	17
Åtgärderna	18
Vilka fysiska förändringar skedde?	18
Pedagogisk urbanism i Bogotá	19
Effekterna	20
Borgmästarnas visioner förändrade staden och samhället	20
Stor framgång hos folket	20
Förändringens baksida: Exkludering?	21
Ojämnt fördelade resurser	21

Samarbete i slumområdet Dharavi i Mumbai, Indien, planering <i>med</i> och <i>av</i> brukare	22
Bakgrundsfakta	23
Asiens största slumområde	23
Dharavis läge och produktion idag	23
De återkommande redevelopment-planerna	23
Varifrån kom initiativet och vem eller vilka planerade?	25
Gräsrötterna utgjorde halva ”planeringskåren”	25
Det var regeringens initiativ	25
Planering <i>av</i> och <i>med</i> brukare tillämpades	26
Åtgärderna	27
Nytt boendet utanför Dharavi	27
Förarbetet som gjorde det hela möjligt	27
Effekterna	28
Partnerskapets effekter	28
Statens möjliggjorde ett tryggare liv	28
Makten att påverka gav ökad medborgarkänsla	29
Snabba förändringar har sina nackdelar	29
 Diskussion	 30
Man kan inte välja planeringsstrategi	30
Tjänar ett projekt alltid på en <i>med</i> -brukareplanering?	30
Fördelar strategierna: en sammanfattning	31
Nackdelar strategierna: en sammanfattning	31
Planeringen innebar i båda fallen redevelopment	32
När hela världen tar efter...	32
Avslutning	33
 Referenser	 34
Muntliga källor	34
Elektroniska källor	34
Tryckta källor	34

Figur- och tabellförteckning

Framsidas bilder från vänster till höger:

Foto: elarbolquecamina (2006) *Parque Simon Bolivar, Festival de verano (01)*:
<http://www.flickr.com/photos/jfcastro/422340979/> [2011-05-19].

Foto: °° OJOS DE AGUA °° (2009) *Santa Fe de Bogotá*:
<http://www.flickr.com/photos/ojos-de-agua/4089273411/> [2011-05-19].

Foto: Sandrusca (2007) *felicies*:
<http://www.flickr.com/photos/sandrusca/727593194/> [2011-05-19].

Foto: Meanest Indian (2010) *Water walk*:
<http://www.flickr.com/photos/meanestindian/5269126234/> [2011-05-19].

Foto: Girl in the rain (2009) *View from Northern Dharavi*:
<http://www.flickr.com/photos/graceandpoise/3722978833/> [2011-05-19].

Foto: BBC World service (2009) *Dharavi slumkids by tracks.*:
<http://www.flickr.com/photos/bbcworldservice/3494312405/sizes/l/in/photostream/> [2011-05-19].

- Figur 1. Foto: Stewen Downes (2006) *Bogota Cityscape*:
<http://www.flickr.com/photos/35034352186@N01/206245098> [2011-05-11].
- Figur 2. Illustration av Plaza San Victorino före och efter förändringarna av Sofia Didrik (2011) ritad av en bild från Mario Noiregas (2005) *ALR Conference*, s.10:
<http://www.activelivingresearch.org/files/noriega.pdf> [2011-05-11].
- Figur 3. Foto: nandrega (2010) *Plaza San Victorino, Bogotá*:
http://www.flickr.com/photos/nandrega_/5216125871/ [2011-05-08].
- Figur 4. Foto: Kounosu (2008) *Dharavi slum i Mumbai, India*:
http://en.wikipedia.org/wiki/File:Dharavi_Slum_in_Mumbai.jpg [2011-05-08].
- Figur 5. Illustration som visar Dharavis läge i Mumbai ritad av Sofia Didrik (2011).
- Tabell 1. Hester, Randolph Jr (2002) 'Community design'. *Theory in Landscape Architecture*. red. Simon Swaffield. Philadelphia: University of Pennsylvania Press s, 53.
- Tabell 2. Montezuma, Ricardo (2005) 'Promotion active lifestyles and healthy urban spaces: the cultural and spatial transformation of Bogotá, Colombia', *Nutrition and an Active life: From Knowledge to Action*. red. Wilma B. Freire. Washington D.C: Pan American Health, Organization, s. 167.
Originalkälla: *Observatorio de Cultura Urbana*.

”2006 marked the year when more than half of the world’s population were living in cities.” (Lantz, 2008, s. 17)

*

”Fattigdomen minskar på landsbygden och ökar i städerna. Omkring en tredjedel av världens fattiga bor i städer [...]” (Dhalberg, 2010, s. 121)

Inledning

Vi som bor i västvärlden borde bli mer medvetna om hur tätt sammanlänkade vi egentligen är med tredjevärldens urbana befolkning, både vad gäller deras arbetsinsatser och sättet som de lever sina liv på. Dessa faktorer påverkar nämligen västvärlden direkt genom till exempel varuindustrin (otaliga saker som vi konsumerar tillverkas i fattiga länder) och den allt hetare klimatfrågan (genom bland annat ett ökat bilberoende). En mer hållbar livsstil för världens fattiga människor betyder en mer hållbar värld för oss alla.

Bakgrund

Urbaniseringen sprider sig som en löpeld genom världen och drabbar tredje världens länder hårt. Städer där breder ut sig och växer sig allt tätare utan någon långsiktig strategi för hur, och det är högst troligt att den osäkra utvecklingen av dessa platsers levnadsförhållanden kommer att utgöra en av mänsklighetens största utmaningar i framtiden (Nijman, 2009, s. 5).

Min utgångspunkt är att en bättre livssituation för stadens invånare kan uppnås genom planering. Jag har sedan jag började på landskapsarkitektutbildningen undrat på vilket sätt som man som landskapsarkitekt kan arbeta med planering i fattiga länder. Hur kan man genom planering uppnå skillnad i tredje världens storstäder? *Hur* ska man planera? Är planering *för*, *med* eller *av* brukare att föredra? Det är i den änden som jag tror att man måste börja om man vill göra skillnad genom planering i världens fattigare domäner.

Jag vill genom den här uppsatsen undersöka och visa på vilka olika sätt – hur och genom vilka åtgärder – som man kan göra skillnad för människor genom planering. Uppsatsen kommer att kretsa kring två genomförda projekt, det ena från Bogotá i Colombia och det andra från Mumbai i Indien, och utgöra en undersökning och jämförelse av: vilka planeringsstrategier som användes, hur planeringen av dessa fall gick till samt vad projekten gav för utfall. Frågorna som jag kommer att försöka besvara i uppsatsen är således följande:

- Hur kan man förbättra världens fattiga urbana befolknings livssituation genom planering?
- Vilka planeringsstrategier tillämpades i respektive fall?
- Vem eller vilka tog initiativet till satsningen och vem riktade satsningen sig mot?
- Vad innebar satsningarna för åtgärd?
- Vad kännetecknar resultatet av förändringarna?
- Vilka för- och nackdelar finns det med olika planeringsstrategier?

Uppsatsen är skriven så att alla, med eller utan tidigare erfarenhet av planering, ska kunna läsa och ta till sig det som står i den. Planeringen i den här uppsatsen innefattar både fysisk planering och samhällsplanering.

Mål och syfte

Jag vill undersöka och jämföra tre olika strategier: planering *för*, *med* och *av* brukare genom att beskriva två genomförda projekt i tredje världen där dessa strategier förekom. I projektet från Bogotá skedde planeringen *för* brukare och fallet från Mumbai skedde planeringen både *med* och *av* brukare. Jag vill ta reda på fördelar och nackdelar med respektive planeringsstrategi genom att studera projektens effekter. Det huvudsakliga målet är att visa på goda stadsplaneringsexempel och inspirera läsaren. Syftet är att undersöka hur man genom planering och gestaltning av städer kan bidra till en bättre livssituation för den urbana befolkningen i världens fattiga länder.

Material och metod

Vad jag visste från början var att jag ville visa på goda exempel på planering i tredje världen och därför sökte jag endast efter fall som uppnått en positiv förbättring. Eftersom jag skriver om redan genomförda projekt passade det bra att använda sig av litteratur för kunskapsinhämtning. Min litteraturstudie innebar att sammanställa information från olika källor för att kunna undersöka och redogöra för vad som hänt i de två olika planeringsfallen som jag ville beskriva i uppsatsen.

Jag började utan en bestämd frågeställning att söka på ord i databaser för vetenskapliga artiklar som hade att göra med planering av offentliga rum i. Jag hittade tidigt fallet om Bogotá som handlade om detta. Vid första handledningen blev jag tipsad om texten *Community design* av Randolph Hester Jr. som avgränsade min sökning till att hitta material där jag kunde utläsa vilket planeringsstrategi som använts. Detta blev den referenspunkt utifrån vilken jag beskriver fallen och på så vis kom denna text att utgöra min huvudlitteratur.

Efter några dagar av sökande hade jag en uppsjö av fall beskrivna i vetenskapliga artiklar av planeringsprojekt och undersökningar från tredje världen i form av vetenskapliga uppsatser att välja mellan. Jag begränsade mig då till att bara söka projekt som gjorts i städer, men vidgade även sökningen genom att inte endast leta efter fall som betytt förändringar genom offentliga rum utan även andra förbättringar, såsom slumuppgradering.

Jag har genom hela arbetet ringt och pratat med personer som kan mycket om mitt uppsatsämne. Detta har öppnat nya dörrar hela tiden då dessa personer har gett mig nya perspektiv och tips på andra personer att ringa. Det var på detta sätt som jag reda på fallet från Dharavi och Maria Lantz (lektor och kursansvarig för Konst & Arkitektur på Kungliga konsthögskolan), som producerat en bok om Dharavis betydelse tillsammans med tio andra svenska konstnärer samt med en grupp boende i Dharavi (*Dharavi Documenting Informalities*). Jag närvarade även på en föreläsning som Maria Lantz höll i Lund och har vänt mig till henne med frågor som dykt upp under arbetets gång.

När jag läst materialet som jag hittat begränsade jag mig till två fall, Bogotá och Mumbai, och använde jag mig av "snöbollseffekten" (tittade i referenslistorna på de artiklar som jag tyckte var mest relevanta för min uppsats) för att hitta mer litteratur. Mitt material bestod till slut av vetenskapliga artiklar, böcker, nätverksplatser, en muntlig källa (Maria Lantz föreläsning) samt en icke-vetenskaplig artikel i form av en intervju.

Metod- och materialdiskussion

Min huvudlitteratur för att beskriva fallen kom till slut att bli några vetenskapliga artiklar från samma författare: Rachel Berney i Bogotá's fall och Sheela Patel i Mumbais. I Bogotá's fall var Berneys artiklar så bra eftersom de grundar sig på hennes forskning som handlar om Bogotá's förändringar med fokus på de offentliga rummens roll. Även om jag ibland kunde utläsa att hon kände starkt för den ena eller den andra frågan förutsätter jag att hon som forskat om fallet har belägg för det hon säger. Dessutom är en stor del av materialet som finns skrivet om fallet från Bogotá på spanska.

I det andra fallet, från Indien, har material av Sheela Patel, grundare av den icke-statliga organisationen SPARC, utgjort huvudkällan då hennes texter innehöll mycket information om bland annat den specifika planeringsprocess som jag behandlar i min uppsats. Jag kunde i detta fall ha använt mig av fler källor skrivna av personer som inte varit involverade i de icke-statliga organisationernas arbete för att ha fått en rättvisare bild av projektet. Det hade t.ex. varit intressant att få ta del av hur regering och myndigheter sett på samarbetet och planeringen, men någon sådan information var det svårt att hitta. Dessutom var det främst brukarnas syn på förändringarna som jag var ute efter (eftersom planeringen innebar störst förändringar för dem) och då finns det ingen som har bättre koll på vad sluminvånarna tycker

än de som utför underökningar om det, vilket är de icke-statliga organisationerna. På det viset kan man säga att jag att jag har använt mig av en direktkälla.

Ett alternativ till metod hade varit att jämföra fler fall och gått in lite mindre djupt på varje, men jag tyckte att det var intressantare att få en fullständig redogörelse för projektets uppkomst och bakgrund genom en djupare dykning. Jag tänker att man på detta sätt bäst lär sig om en planeringsstrategi då ingen situation är den andra lik.

Jag kunde även ha sökt aktivt efter att hitta fall med brukarmedverkan i tredje världen för att komplettera *med* brukare-strategin, men det visste jag inte skulle bli det som intresserade mig mest förrän ganska sent i processen. Det hade betytt mycket för uppsatsen att få besöka de städer som fallen handlar om, att se resultatet av förändringarna med egna ögon och få konfrontera brukare på plats om hur de upplevt planeringsprojekten.

Avgränsningar

Angående tabellen på sidan 13 undersöker uppsatsen inte strategin planering *emot* brukare genom något utvalt exempel då mitt mål har varit att visa på goda stadsplaneringsexempel. Strategin omnämns dock i vid några tillfällen i de andra fallen. Tabellens två sista rader "Characterised by" och "Example" är inte heller viktiga för uppsatsen, men jag valde ändå att ha med tabellen i sin originalform.

En referens som är vanligare än Hesters *Community design* för att för att beskriva planeringsprocesser som innefattar brukarmedverkan är *The ladder of participation* (1969) av Sherry Arnstein. Men denna beskriver olika grader av brukarmedverkan medan Hesters text bättre beskriver förhållandet mellan brukare och planerare vilket var mer relevant i mitt fall.

Egentligen är ett slumområdes uppkomst och tillväxt ett exempel på planering *av* brukare i sig, men uppsatsen går inte in djupare på det utan fokuserar istället på planeringsprojekt av människor som har gjorts i befintliga slumområden för att förbättra dessa. Angående att jag i bakgrunden säger att jag vill undersöka hur man som landskapsarkitekt och planerare kan arbeta med planering i tredje världen är jag medveten om att vi som yrkesgrupp inte kan bidra till planering *av* brukare på det sättet som det sker i Dharavi.

I fallstudien som rör Bogotá skedde förändringarna under tre borgmästarperioder, men har jag inte gått in på vilken borgmästare som gjorde vad och när, utan har sett på det som *en* period som genererade en rad olika förändringar i slutändan. På samma sätt har jag inte exakt följt vilken ordning som allting skedde i järnvägsprojektet, som jag ska berätta om i fallstudien från Dharavi i Mumbai.

Begreppsförklaringar

Brukare

Brukare innefattar de människor som använder en plats på ett eller annat sätt. Brukaren kan bo i närheten, men kan också endast använda platsen, antingen aktivt (utöva någon sport eller sitta på en bänk och vila) eller inaktiv (genom att t.ex. passera där någon gång ibland eller komma dit med varuleveranser en gång i veckan).

Offentligt rum/allmänna platser

Offentliga rum eller allmänna platser använder jag som en översättning av engelskans *public space*. Med offentliga rum menar jag platser utomhus i staden som medborgarna delar på bland annat: torg, gågator och öviga gaturum, parker, grönområden, grönstråk, lekplatser, parkeringsplatser, busshållsplatser samt cykel- och gångvägar. Egentligen innefattar offentliga platser även platser inomhus i staden, liksom bibliotek och vänthallar.

Redevelopment plans

Redevelopment plans översätts som ombyggnations- renoverings- eller saneringsplaner, men redevelopment innebär i stadsplaneringssammanhang en omfattande utveckling/omvandling av ett större område inne i staden. Ordet förknippas ofta med ett raderande av befintliga strukturer (i form av informella bosättningar) i förmån för helt nybyggda områden. På det viset sker en utveckling på en plats där det redan skett en utveckling av något slag innan: det sker en utveckling på nytt, eller en återutveckling (redevelopment). Jag anser att varken översättningarna som nämndes i början av detta stycke eller uttrycken utvecklings- eller omvandlingsplaner gör den engelska termen *redevelopment plans* rätta. Man skulle kanske kunna tänka sig att använda sig av återutvecklingsplaner. Anledningen till att jag ändå har valt att använda mig av termen redevelopment-planer i uppsatsen, är att jag tror att det lättare sätter in läsaren i sammanhanget då det engelska uttrycket ger de rätta associationerna, vilket ordet återutvecklingsplaner inte ger på samma sätt.

Slum

Jag använder mig av definitionen av ”slum” som UN Habitats använder sig av:

”an area that combines, to varying extents the following characteristics (restricted to the physical and legal characteristics of the settlement): inadequate access to water, inadequate access to sanitation and other infrastructures; poor structural quality of housing, over-crowding and insecure residential status.” (UN Habitat, 2003, s. 12)

Tredje världen

Termen ”tredje världen” innebar när den uppkom på 50-talet länder som varken tillhörde den västerländska eller den kommunistiska världen, men nu används den mer ur ekonomisk synpunkt som en samlingsbeteckning på fattiga länder (länder vars ekonomi ligger långt under västerländsk standard) och innefattar halva Asien och i princip hela Afrika och Syd- och Latinamerika.

Uppsatsens uppläggning

Efter inledningen kommer en kort beskrivning av de olika planeringsstrategierna: planering *för, med och av* brukare som myntats av Randolph Hester, Jr. Därefter kommer de två fallen som studeras och till viss del diskuteras under följande fyra underrubriker: *Bakgrundsfakta, Varifrån kom initiativet och vem eller vilka agerade planerare? Återgärderna och Effekterna.* Sist kommer en mer omfattande diskussionsdel med en avslutning innan källhänvisningen tar vid.

Olika strategier för design och planering enligt Hester

I *Community Design* av Randolph Hester, Jr. (2002) gör denne professor i landskapsarkitektur, miljöplanering och urban design från University of California, Berkley en indelning av hur planerings- och designprocessen kan se ut. Enligt honom kan den vara: *emot*, *för*, *med* eller *av* brukare.

	Against People	For People	With People	By People
Decision made By	Elite	Elite	Jointly	Users
Users Involvement	None	None	Major	Exclusively
Characterised By	Urban Renewal, Inner cities, Highways, Public Housing.	Subdivisions, Large Cities or Regional Plans, New Towns.	Collaborative, Adversary, Advocacy and Transactive Planning.	Plural Planning, Guerilla Architecture, Self-help Design, Grassroots Planning.
Example	Pruit Igoe Inner Belt in Cambridge, Massachusetts.	Jacob Riis Plaza, Columbia, Maryland.	Putnam Gardens, Tot Lot.	Self-Help Housing, Squatter Housing, Neighbourhood Commons.

Tabell 1. Ovan är en tabell över olika planeringsstrategier ur *Community design* av Randolph Hester, Jr. Tabellens två övre rader: "Decision made By" och "Users Involvement" är de som behandlas i uppsatsen.

Design *emot* brukare utförs enligt Hester av en elit, bland annat politiker och planerare, som lider av en påtaglig avsaknad av omsorg och intresse för brukarnas behov. Design *för* brukare innebär också planering av en elit utan brukarmedverkan, men "Some design *for* people has been successful in providing socially suitable neighborhood space, [...] particularly in the provision of potential environments that users could later design to meet their own needs." (Hester, 2002, s. 52). Design *för* brukare kan således leda till både succé och fiasko för dem som använder sig av en viss plats eller miljö. I design *med* brukare menar Hester att besluten tas i samspråk mellan brukare, planerare och andra, medan design *av* brukare innebär att brukarna tar samtliga beslut i planerings- eller designprocessen själva (ibid).

Den här uppsatsen beskriver två ganska olikartade planeringsprojekt från två mångmiljonstäder i tredje världen. Det första fallet handlar om Bogotá i Colombia, ett projekt som rörde hela staden där planeringen skedde *för* brukare. Brukarna i det här fallet är hela stadens befolkning. Det andra fallet handlar om ett projekt i Dharavi, ett specifikt område i Mumbai i Indien, där planeringen istället skedde *med* och *av* brukare. Brukarna i det här fallet är de boende i Dharavi som projektet påverkade.

Hesters indelning av olika planeringsstrategier fungerar i uppsatsen som ett ramverk att hänga upp informationen om de två fallen på. När du nu vänder blad kommer du att få ta del av undersökningen och jämförelsen av hur respektive planeringsstrategi har fungerat i de aktuella fallen, vad de gav för fysiska resultat och vilken effekt de haft på människorna som påverkats av den.

Förändringar genom offentliga rum i Bogotá, Colombia

Planering för brukare



Figur 1. En bild på Bogotás skyline med Anderna i bakgrunden.

BAKGRUNDSFAKTA

Problemen i det förflutna

Bogotá är Colombias huvudstad och ekonomiska centrum med 7,3 miljoner invånare (*Nationalencyklopedin*, 2011, uppslagsord: Bogotá). Colombias regering har uppskattat att åtta av tio av Bogotás invånare antingen är extremt fattiga eller tillhörande den lägre medelklassen¹ (Berney, 2010, s. 542). ”Bogotá has long been viewed a dystopia of sorts; a place devastated by Colombia’s long-running civil war and, saddled with a government historically beholden to the countries elite, generally, and the President, specifically.” (ibid) Från 1950-talet och framåt var Colombia hårt präglad av våld och inbördeskrig (Berney, 2011, s. 16) och Bogotá har otaliga gånger under de gångna decennierna dykt upp i internationell press angående detta tillsammans med andra negativa nyheter som till exempel narkotikahandel och gerillakidnappningar (Walljasper, 2010).

Bristande styre och planering...

Speciellt nittonhundrasjuttio- och åttiotalet anses av många av Bogotás invånare som en tid med avbruten urbanisering, då ”Little city design, planning and management took place [...]” (Berney, 2010, s. 543). Under denna tid uttogs t.ex. inga regelbundna skatter samtidigt som befolkningen ökade och staden expanderade, till stor del genom att människor tog små landtytor i anspråk vilket skapade stora informella bostadsområden. Staten lyste med sin frånvaro under den här perioden och några övergripande planer för hur staden skulle utvecklas existerade inte (ibid). Eliten fruktade och distanserade sig till de fattiga (Berney, 2011, s. 19) och privatiseringen av stadens offentliga rum ökade på grund av att invånarna tog över dessa platser och började använda dem för egna syften (Berney, 2010, s. 543). Mot bakgrund av allt detta kan man anta att antalet fattiga och segregeringen i staden ökade vilket måste ha skapat ännu fler problem.

... ledde till en farlig stad

”By the mid- 1980s the city had deteriorated due to lack of effective management: it was dangerous and in disarray.” (Berney, 2011, s. 19) En huvudsaklig anledning till att staden kändes så farlig och kaosartad var den ökade bilanvändningen från mitten av 60-talet, som drastiskt hade förändrat gatornas karaktär. Parkering skedde överallt och åt upp stadens offentliga öppna platser. Detta i en stad som historiskt sett alltid varit tätbebyggd och lidit brist på offentliga utrymmen och öppna bostadsnära platser utomhus (Berney, 2010, s. 543f).

En annan anledning till att staden kändes som en ovälkomnande plats var att människor aktivt inte brydde sig om den. Trenden i Bogotá var länge att missköta staden genom att bland annat alltid slänga sitt skräp på gatorna. En av de stora bakomliggande orsakerna till denna trend var att Bogotás befolkning till stor del består av inflyttade människor från andra delar av Colombia, som inte kände något band till staden och därför heller inget ansvar för att ta hand om den. Storstaden hade inte uppfyllt deras förväntningar och även om dessa människor aldrig skulle slänga skräp på gatorna hemma gjorde de det nu (Berney, 2011, s. 19).

På 1980-talet skedde en decentralisering av makten från nationell till lokal nivå på grund av statens oförmåga att göra något åt våldet i staden. Det bristande ledarskapet samt korruption över lång tid ledde till att Bogotá 1992 gick bankrutt med en stadsskuld på 2.6 miljarder US\$. Det här kapitlet ska handla om hur kommunala experter och politiker

¹ Människor i spannet mellan extremt fattiga och den lägre medelklassen innefattar i Bogotá grupp 1-3 (av 6) i landets skattesystem där grupp 1-4 betalar en reducerad skatt som grupp 5-6 subventionerar.

experimenterade med stadens offentliga rum, under tre borgmästarperioder mellan 1995-2003, för att försöka skapa ett civiliserat samhälle.

VARIFRÅN KOM INITIATIVET OCH VEM ELLER VILKA AGERADE PLANERARE?

Borgmästarnas benfasta visioner

Rachel Berney är professor i landskapsarkitektur och miljöplanering vid University of California, Berkley. Hennes doktorsavhandlings forskning handlade om hållbar stadsutveckling i Latin Amerika och ett av fallen som hon studerade var förändringarna av Bogotás offentliga rum. I artikeln *Learning from Bogotá: How Municipal Experts Transformed Public Space* (2010) beskriver hon vilka som låg bakom moderniseringen av staden Bogotá mellan 1995-2003:

”In essence, the professionals responsible for Bogotá’s transformation are the powerbrokers (mayors) followed by experts (planners, designers and public administrators) who support and carry out the vision from the Mayor’s office, tempered with their own expertise, for the benefit of the users (residents/citizens).” (Berney, 2010, s. 544)

Planeringen av Bogotá utfördes således av en elit bestående av experter och politiker för brukare på initiativ av stadens borgmästare. Tittar man i Hesters tabell (sida 13) ser man också mycket riktigt att denna planeringsstrategi ofta förekommer vid utvecklingsplaner av större städer eller regioner.

Anledningen till att borgmästarna kunde genomföra några förändringar över huvud taget var, som nämndes i *Bakgrundsfakta*, att makten hade decentraliserats från statlig till lokal nivå och borgmästaren hade 1995 mer fria händer än innan. Men som Berney (2010, s. 540-545) påpekar hade kanske ändå inget hänt om det nationella projektet som handlade om att skapa nya och rusta upp befintliga allmänna platser i staden inte ägt rum under tidigt 1990-tal. En annan avgörande händelse var den nya konstitutionen (1991) som förpliktade varje borgmästare att göra en utvecklingsplan för sin stad. Berney hävdar också att utan experternas medverkan hade inte heller någonting av det som skedde i Bogotá kunnat ske

Varför detta intresse för allmänna platser?

Som tidigare nämndes har Bogotá historiskt sett haft brist på offentliga rum i staden, men grundorsaken till att borgmästarnas visioner kom att handla om en förvandling av stadens offentliga rum var inte av historiska skäl utan var av helt andra anledningar.

Berney skriver i artikeln *Pedagogical urbanism: Creating Citizen Space in Bogota, Colombia* (2011, s. 17) att ett av skälen var att en fysisk renovering av staden var en relativt lätt och billig sak att genomföra, som snabbt skulle ge synliga resultat vilka skulle bevisa att de enskilda borgmästarna var kompetenta. Detta skulle öka deras chanser att bli omvalda. Stadens offentliga rum ansågs också var den mest effektiva plattformen för att nå ut och förändra Bogotás invånare, med det övergripande målet att skapa ett mer jämställt samhälle (ibid). Borgmästarna ville enligt Berney skapa ”[...] a new town capable of teaching residents to be citizens.” (Berney, 2011, s. 21) Planeringsinsatserna var även tänkta att stödja stadens ekonomiska utveckling genom att Bogotá med ett mer tilltalande yttre skulle ge sken av en stad i världsklass. De offentliga rummen var således tänkta som en lösning på alla Bogotás problem (Berney, 2011, s. 21).

Även om verkligheten kanske faktiskt såg ut så att borgmästarna genomförde förändringar av stadens allmänna platser till stor del för att de ville bli omvalda utesluter inte att de ville åstadkomma en förändring för staden och invånarnas bästa på samma gång. I en artikel med en intervju av borgmästaren Enrique Peñalosa svarar Peñalosa t.ex. att hans vision var att skapa en stad som skulle fokusera på offentliga rum, barn och cyklar (människor med andra ord) istället för bilar. Han understryker även hur viktigt det är med offentliga rum i fattiga städer eftersom människor ofta inte har någon annan stans att gå samt att offentliga miljöer i Bogotá är *classless space*; att alla hade lika hade lika rätt till staden offentliga ytor (Walljasper, 2010).

Vad menar då borgmästarna med allmänna platser? Deras definition innefattar allt från: trottoarer, gator och avenyer, cykelvägar och gångvägar, busshållsplatser, parker och torg till allmänna byggnader och deras omgivning m.m. (Berney, 2010, s. 543).

”Progress, at this time, overrode participation.” (Berney, 2010, s. 546)

Berney skriver att det faktum att makten decentraliserades ner till lokal nivå inte gav brukarna någon nyfunnen makt att påverka stadens framtid. Makten som tidigare legat hos Presidenten låg ju nu istället hos den näst mäktigaste mannen i det Colombianska samhället, borgmästaren. En anledning som Berney tar upp till att borgmästarna valde att inte använda sig av brukarmedverkan var att dessa hade begränsad tid vid makten och ville få saker gjorda fort (av tidigare nämnda anledningar), vilket gjorde att de uteslöt brukarmedverkan och valde att följa sina egna visioner istället (2010, s. 544-546).

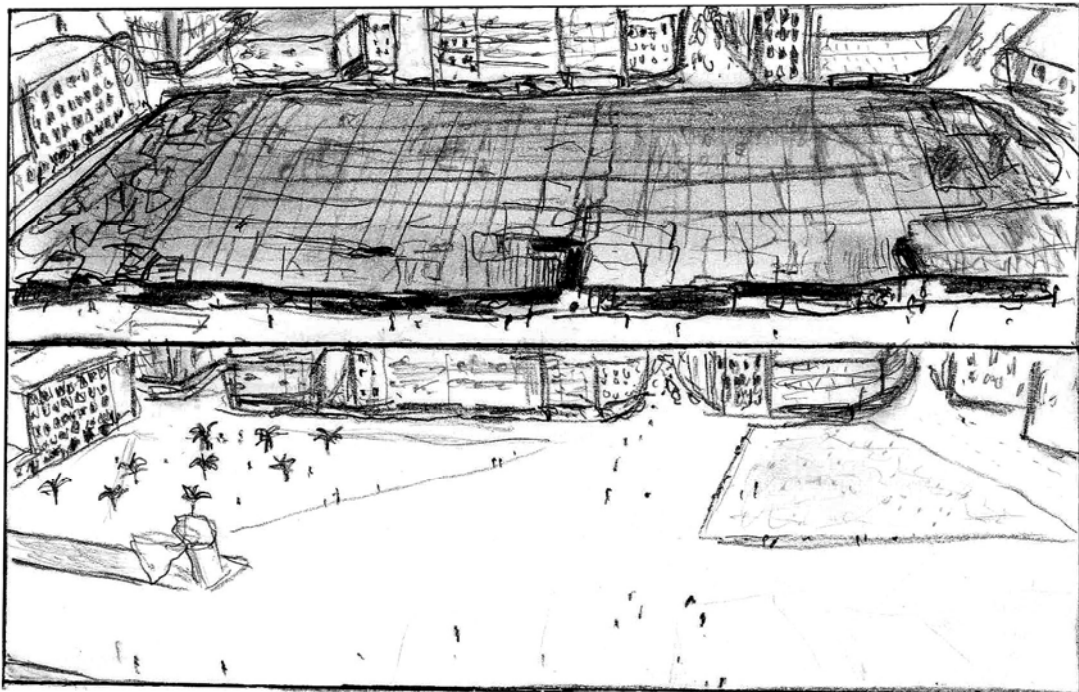
Borgmästarna som satt vid makten då den stora förvandlingen av staden skedde var: Antanas Mockus 1995-1997, Enrique Peñalosa 1998-2000 och Antanas Mockus 2001-2003 (Berney, 2011, s. 16f). Mockus och Peñalosa ägnade sig åt att planera *för* folkets skull. Hester (2002, s. 49f) är av åsikten att det som är bra för de bestämmande inte alltid är bra för brukarna och att det är inte bara designerns åsikt som är viktig i designprocessen. Han anser att brukarnas värderingar skiljer sig från designerns eller planerarens och att det är dessas skyldighet att ta brukarnas värderingar i beaktning.

I Bogotá's fall kan man anta att det fanns stora skillnader vad gäller värderingar mellan borgmästarna, två medelålders vita män tillhörande överklassen, och befolkningen som utgörs av 80 % extremt fattiga eller tillhörande den lägre medelklassen. Men faktum kvarstår att borgmästarna faktiskt försökte att planera för människors bästa och göra staden och samhället bättre i förmån för alla invånare i Bogotá, även om de inte kan ha vetat exakt vad brukarna ville ha eftersom de inte var i kontakt med dem. Med makten som de besatt på sina positioner på borgmästarkontoret hade de lika gärna kunnat göra motsatsen, planerat *emot* brukarna, vilket de på sätt och vis också gjorde men det kommer vi till lite senare.

ÅTGÄRDERNA

Vilka fysiska förändringar skedde?

- Sammanlagt etablerades och renoverades 1200 nya parker, torg och lekplatser.
- En gågata på 17 kilometer skapades vilken sträcker sig genom en stor del av staden liksom en 45 kilometer lång grön länk som sträcker sig längs en stor väg.
- Det blev förbjudet att parkera uppe på trottoarerna.
- Tre större och tio mindre bibliotek byggdes.
- Trafiken minskade i staden pga. ett system som gjorde att bilister måste lämna bilen hemma under rusningstid två dagar i veckan. Parkeringsavgifter och bensenpriser höjdes. En del av vinsten gick till det nya bussystemet som infördes TransMilenio (*a bus rapid transit system*) där bussarna har separata filer i trafiken (Walljasper, 2010).
- 70 000 träd planterades och nya parkbänkar, staket, busshållsplatser och telefonautomater byggdes upp.
- En 300 kilometer långt cykelvägnät, det största i Latinamerika, skapades.
- En årlig bilfri dag infördes för att motsätta sig det utbredda privata innehavet av bilar samt för att uppmuntra ökad användning av cykel- och gångvägarna (Montezuma, 2005, s. 174-175).
- Skyltar, säkerhetskameror, säkerhetsvakter och kommunala guider infördes på offentliga platser (Berney, 2011, s. 18, 21).



Figur 2. Plaza San Victorino före och efter förändringarna. På den översta bilden (år 1998) är platsen täckt av informella marknadsstånd under skjuvliknande tak. Den undre bilden (år 2000) visar ett helt hårdgjort torg så när som på den rektangulära ytan till höger på bilden som består av en upphöjd gräsplan inramad av bänkar. Till vänster på bilden, framför palmerna, står ett färgglatt konstverk i en vattendamm.

Pedagogisk urbanism i Bogotá

Ett av borgmästarnas motiv med de konkreta förändringar var som sagt att göra Bogotá *invånare till medborgare*. Offentliga platser som parker och torg användes som en plattform för att nå ut till invånarna genom olika sociala interaktioner och utbildningsprogram (Berney, 2011, s. 17).

“The implementation of the citizen education concept was carried out through programs designed to teach Bogotá’s residents by entertaining them and leading them to reflect on the importance of improving their everyday behaviour within the context of the city’s physical and social environment.” (Montezuma, 2005, s. 171)

Insatserna var många och fokus och tillvägagångssätt varierade. Ena dagen kunde mime och skådespelare propagera för användande av bilbälte eller behovet av fungerande övergångsställen genom att spela upp små sketcher. Nästa dag kunde det röra sig om en antivåld- eller ”sluta skräpa ner”kampanj. Borgmästarnas övergripande mål var att ändra hur Bogotá’s invånare relaterade till varandra och få kontroll över hur använder stadens offentliga miljöer i sin vardag (Montezuma, 2005, s. 171-172). Genom att anordna utbildningsprogram i stadens offentliga rum ville alltså politikerna ändra på hur folk tänkte och betedde sig.

Pedagogisk urbanism² innebär just detta, en urban utveckling som fokuserar på att utbilda medborgaren genom att skapa platser där människor kan mötas i utbildningssyfte (Berney, 2011, s. 17). Pedagogisk urbanism kan ses som ett exempel på hur man kan planera *för* brukare där man direkt försöker påverka hur dessa ska tänka och bete sig. Detta låter negativt men kanske behövdes direktiv av den här sorten för att vända Bogotá’s negativa spiral, med misskötsel av staden, våld, och fördomar.



Figur 3. Ovan är ett fotografi av Plaza San Victorino, samma torg som på föregående sida, efter förändringarna. Ett stort torg där det gick lätt att nå ut till stadens invånare genom sociala interaktioner.

² Pedagogical urbanism

EFFEKTERNA

Borgmästarnas visioner förändrade staden och samhället

Det här avsnittet handlar om de förändringar som skedde med Bogotá's invånare som en effekt av de fysiska åtgärderna och de sociala programmen. Ali Madinpour professor i urban design vid Newcastle University hävdar i *Public space of European cities* (2005, s. 15) att förbättringar av stadens offentliga rum oundvikligen leder till en höjd livskvalité hos stadens invånare och att allmänna platser verkar som ett komplement till lägenhetsboendet. Oavsett om detta stämmer eller ej blev många saker verkligen bättre i Bogotá i och med stadens fysiska förändringar:

Evolution of citizens' behaviour and respect for laws in Bogotá, 2001 and 2003, by percentage.

Indicator	2001	2003
Those who are familiar with and abide by safety belt laws	13.30	25.70
Those who do not justify breaking laws regarding parking in no-parking zones	62.00	84.70
Those who generally respect local laws	43.00	48.80
Those who justify breaking the law when doing so is the only way to attain their objectives	24.10	17.30
Those who justify disobeying laws that are customarily ignored	8.90	6.60
Those who justify breaking the law when it is economically advantageous to do so	11.80	7.50
Those who think that it is preferable to have a weapon for personal protection	24.80	10.40

Tabell 2. Tabellen visar hur människor i Bogotá började tänka i nya banor i samband med stadens förändringar och sociala program.

Ricardo Montezuma, chef över *The Humane City Foundation in Bogota, Colombia* och medlem i styrelsen för *Global Urban Development*, skriver i bokkapitlet *Promoting active lifestyle and healthy urban spaces: the cultural and spatial transformation of Bogotá, Colombia* (2005, s. 164) att Bogotá har blivit dubbelt så säkert i och med förändringarna vilket har lett till förbättrade sociala, miljömässiga och hälsomässiga förhållanden samt en bättre ekonomisk situation för hela staden.

Berney (2010, s. 551) hävdar att förändringarna gjorde att invånarna bröt sina mönster och gjorde så att fler möten kunde ske naturligt mellan människor. Ett talande exempel på detta är de träningstillfällen som började erbjudas gratis för alla invånare i stadens parker (ibid).

Den fysiska aktiviteten har ökat i staden även om det inte var någonting som lades fram som ett argument för att förbättra stadens offentliga rum. En stor del av ökningen består dock utav att människor går till närmaste *TransMilenio*-station eller lite längre nu än tidigare till sin parkeringsplats (Montezuma, 2005, s. 178-179). Ökningen består alltså inte av att folk t.ex. har börjat cykla eller motionera mer, även om det finns bättre förutsättningar för det nu än vad det fanns förut.

Stor framgång hos folket

Berney (2011, s. 554) hävdar att ungefär 75 % av tillfrågade i en undersökning anser att förändringarna av stadens offentliga rum var "bra" till "mycket bra". Undersökningen visade också enligt Berney att känslan av ägarskap och ansvarskänsla gentemot staden hade ökat, vilket hon menar betyder att även känslan av samhörighet till staden och varandra antagligen har ökat (ibid). Värt att nämna är kanske ändå att den positiva responsen gentemot de offentliga rummen antagligen inte bara berodde på de fysiska förändringarna i sig, utan också på t.ex. den nya av infrastrukturen och de sociala programmen som förändrade hela samhället. Samhället förändrades alltså i samma takt som dessa nya fysiska miljöer växte fram vilket gör

att man kan anta att stadens nya yttre blev en symbol, ett fysiskt bevis, för alla förbättringar som skett.

En annan aspekt att ha i åtanke är att "Whatever success the city has enjoyed would not be possible without the citizen's participation and use of the new and refurbished open spaces throughout the city." (Berney, 2010, s. 551) Planering för brukare blir på det viset ett farligt spel eftersom eliten inte kan vara säker på att det de skapar är vad folk egentligen efterfrågar eller kommer att tycka om.

Förändringens baksida: Exkludering?

"While conditions for tolerance and understanding were expanded via social programs and embedded in public spaces, conversely, the city began monitoring and directing behaviour in public spaces." (Berney, 2011, s. 17) Berney (2011, s. 18) hävdar att hon, efter att ha pratat med folk som använder Bogotás offentliga rum, har förstått att dessa platser inte är till för alla. Hemlösa och även på sätt och vis gatuförsäljare blev de klara förlorarna i Bogotás förvandling (ibid). I och med viljan att skapa större öppna ytor i staden samt bredare trottoarer blev gatuförsäljarna tvångsförflyttade till statligt byggda marknader och upplevde därigenom att de fick bättre och säkrare arbetsvillkor, men sämre inkomst (Donovan, 2008, s. 45).

Att sova och arbeta i stadens offentliga rum har sedan stadens förändringar allt mer setts som något som störande av resten av befolkningen. Skyltar, säkerhetskameror, säkerhetsvakter, kommunala guider och poliser anser Berney vara ett sätt att styra folkets beteende på, vilket har påverkat människors sätt att se på de hemlösa (Berney, 2011, s. 27).

Davis skriver att de offentliga öppna platserna, som borde vara till för alla, ändå oftast inte är det: "They are not for anyone with "different" ideas as to what constitutes relaxation and enjoyment in the out-of-doors. If you have money, if you have middle or upper class values, you are welcome. If you don't, go some place else. And this often means don't go anywhere." (Davis, 1969, s.28) Att denna utveckling sker i Bogotá ser Berney (2011, s. 18) som ironiskt eftersom offentliga rum i Bogotá, liksom nämndes tidigare, ses av borgmästarna som *classless space*.

Ojämnt fördelade resurser

En annan baksida med förändringarna var att resurserna blev ojämnt fördelade i staden. För det första vad gäller magrare investeringar och skötselinsatser i låginkomstområden och för det andra en ojämnr spridning av offentliga platser (parker, torg och cykelvägar m.m.) över hela staden. Bogotás fattigaste områden i söder, vilka till stor del består av informella områden fick ta del av färre investeringar än de mer välbärgade delarna av staden i norr (Berney, 2011, s. 25-26). Det förefaller mig underligt att borgmästarna som underströk att offentliga rum är speciellt viktiga för de fattiga invånarna i staden ändå utförde flest förändringar i de rika områdena. Madaniour uttrycker i sin artikel vikten av lika mycket investeringar i perifera, centrala och välbärgade områden som i de fattiga, men han påpekar även utmaningen som det innebär för en stad att efterleva detta (Madinpour, 2005, s. 14).

Å andra sidan så består 80 % av befolkningen av mer eller mindre fattiga människor (se sida 15) som ju i alla fall har kunnat utnyttja alla investeringar som har skett i Bogotás centrala delar och även om förändringarna var fler i de mer välbärgade områdena så borde barnen i de fattigare delarna nu i större utsträckning än tidigare ha möjligheten att kunna leka utomhus.

Samarbete i slumområdet Dharavi i Mumbai, Indien

Planering *med* och *av* brukare



Figur 4. Bilden visar en vanlig dag i Dharavi på en av de större gatorna. Området rymmer bostäder, skolor och industrier. Majoriteten äger inte marken som de har sina hus på.

BAKGRUNDSFAKTA

Asiens största slumområde

I Mumbai³, som är Indiens ekonomiska centrum och huvudstaden i Maharashtra, bor det ca 19 miljoner människor varav ca 60 % bor i, till övervägande del, informella slumområden. I Dharavi, ett av stadens slumområden, bor det 700 000 människor på en yta av 1.75 kvadratkilometer. Dharavi var från början, långt innan Bombay grundades, en liten fiskeby där ett fiskefolk (*the Kolis*) hade levt sedan urminnes tider. Staden Bombay bestod på 1700-talet av sju öar utanför Indiens sydvästra kust. När staden behövde expandera på 1800-talet gjordes det genom utfyllnad, mestadels i form av sopor och år 1945 var staden Bombay en halvö. På det viset kom Dharavi att bli en del av Bombays utkant i början av 1900-talet. Fisken i havet utanför Dharavi dog snart ut p.g.a. kemikalieutsläpp då människor i allt större utsträckning började ägna sig åt skinngarvning och den före detta fiskebyn fick ge namn åt de informella bosättningar som snart växte upp på den plats som byn en gång legat. Detta område var på den tiden, i början av 1900-talet, inte av något värde och ignorerades av myndigheterna (Erlandson, 2008, s. 47-48).

Dharavis läge och produktion idag

Staden expanderade dock ytterligare och idag ligger Dharavi mitt i Mumbai, i närheten av Mumbais flygplats och ett nybyggt finanscentrum och i det gränsar till medelklassområden och Mumbais största järnvägslinje (Lantz, muntligen, 2011-03-31), se karta på följande sida.

Dharavi utgör på sätt och vis ett udda exempel på slumområde eftersom "Some 80% of the people here [i Dharavi] have their income from production and only 20% work outside the area. In global comparison, most other informal areas have just the opposite situation and people usually work in the service sector." (Erlandson, 2008, s. 49) Återvinningsindustrin är den som är störst och nästan allt som tillverkas exporteras till något annat land i Asien där det förädlas och säljs vidare till västvärlden (Lantz, muntligen, 2011-03-31). Många av dem som bor i Dharavi idag har bott där i flera generationer, andra kom igår (Erlandson, 2008, s. 44).

De återkommande redevelopment-planerna

Dharavis centrala läge har gjort att området har varit föremål för redevelopment flera gånger under årens lopp. Initiativen har kommit "uppifrån" från regeringen i Maharashtra samt från privata företag (Patel, 2007, s. 501). Som sluminvånare kan omvandlingen innebära en katastrof om den sker av privata företag som väljer att inte bry sig om vad som händer med de människor som redan bor där (Apurtham, 2007, s. 506). Ett tidigt exempel på en sorts omvandling inträffade 1985 då landets statsminister gav en miljard rupier till dåvarande Bombay för att bland annat förbättra infrastrukturen och husen i stadens slumområden. 350 miljarder gick till Dharavis utveckling, men myndigheterna som hade hand om planeringsuppdraget lyckades inte ändra områdets huvudsakliga karaktär (Patel, 2007, s. 501).

Vid millenniumskiftet handlade redevelopment-planerna om det område i Dharavi där tåget passerar (se järnvägen och Dharavi på nästa sida). Bosättningarna hade med tiden krupit så nära inpå rälsen som en meter vilket tvingade tågen ner i allt lägre hastigheter och gjorde det svårt att underhålla rälsen. Planerna innebar att runt 20 000 hushåll skulle behöva flytta (Engqvist, 2008, s. 198), hur det hela artade sig kommer jag in på senare.

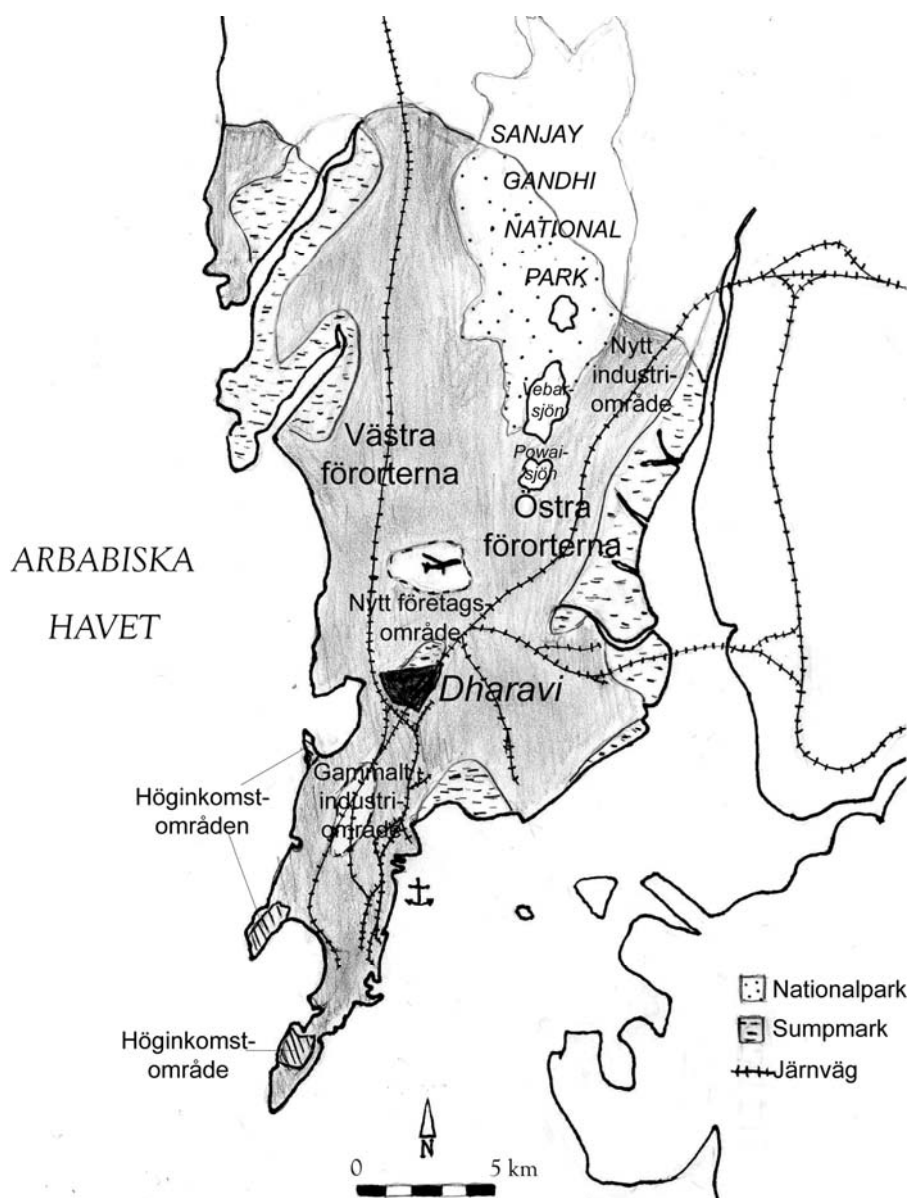
År 2007 var planerna ännu mer omfattande och handlade om att dela upp Dharavi i olika sektioner och buda ut dem på den internationella marknaden för privata företag (Patel, 2007 s. 501). I t.ex. London låg plandokument och väntade, där placering av parker och byggnader

³ Mumbai är stadens officiella namn sedan 1996, tidigare hette staden Bombay.

redan var spikat. Budgivningen stoppades av regeringen år 2008 dels p.g.a. finanskrisen som gjorde köpare och budgivare osäkra på hur mycket marken var värd, och dels p.g.a. regeringens samarbete med icke-statliga organisationer⁴ (Lantz, muntligen, 2011-03-31).

Vad som kommer att hända härnäst med Dharavi är fortfarande oklart, men den typen av omfattande redevelopment-planer som var på gång år 2007 verkar tillhöra historien. Hela situationen kan tolkas som ett pågående projekt (Lantz, muntligen, 2011-03-31) och eftersom jag i denna uppsats är ute efter att studera redan utförda projekt och förändringar lämnar jag därför nu Dharavis framtid och koncentrerar mig på ett redan genomfört projekt i Dharavi istället: *Mumbai Urban Transport Project* som ägde rum vid millenniumskiftet. Jag kommer för enkelhetens skull kalla det för järnvägsprojektet i fortsättningen.

Den här fallstudien handlar om hur planeringsprocessen gick till i järnvägsprojektet då 60 000 sluminvånare som bodde i närheten av rälsen och tågstationerna i Dharavi frivilligt flyttade ifrån sina hem. Studien kommer även att behandla arbetet som de icke-statliga organisationerna utfört i flera årtionden innan järnvägsprojektet ens kom på tal vilket möjliggjorde ett samarbete som detta projekt till stor del bygger på.



Figur 5. Kartan visar Dharavis läge (det svarta området) i Mumbai, som är allt det färglagda och mönstrade på planen.

⁴ Icke-statliga organisationer är en direktöversättning från engelskans *non-governmental organizations* (NGO's).

VARIFRÅN KOM INITIATIVET OCH VEM ELLER VILKA AGERADE PLANERARE?

Gräsrötterna utgjorde halva ”planeringskåren”

I järnvägsprojektet vid millenniumskiftet samarbetade de icke-statliga organisationerna SPARC, NSDF och Mahila Milan med regeringen och andra myndigheter. Nedan följer en kortare beskrivning av organisationerna och vad de gör för Mumbais olika slumområden, för att det ska bli lättare att förstå organisationernas olika roller planeringsprocessen:

- NSDF, *National Slum Dwellers Federation*, grundades 1974 av sluminvånare med syfte att kämpa emot vräkningar och förse slumområden med basala faciliteter. En av deras huvuduppgifter idag är att ta hand om familjer som inte har någonstans att bo. Organisationen är uppdelad i flera undersektioner såsom *Railway Slum Dwellers Federation*, *Airport Authority Slum Dwellers Federation* o.s.v. (Patel, d’Cruz och Burra, 2002, s.163).
- *Mahila Milan* grundades år 1986 då 500 kvinnor boende på trottoarerna i Mumbai tillsammans organiserade sig för att kunna kämpa emot det faktum att deras hem förstördes var fjortonde dag. Organisationen drivs fortfarande av fattiga kvinnor som bor i slummen och deras arbete utgör bland annat att organisera sparande i det område som de bor i (Ekman och Engqvist, 2008, s. 267).
- SPARC, *The Society for the Promotion of Area Resource Centres*, grundades år 1984 av en grupp professionella. Det är sålledes ingen gräsrotsrörelse, men “SPARC supports two people's movements, the National Slum Dwellers Federation and Mahila Milan, in organizing the urban poor to come together, articulate their concerns and collectively produce solutions to the problems they face.” (SPARC, 2011)

Dessa tre organisationer ingår även i en allians som arbetar tillsammans vilken i sin tur är en del av ett internationellt nätverk som heter SDI *Slum/Schack Dwellers International* där ett trettio-tal länder medverkar (Patel, d’Cruz och Burra, 2002, s.163). Två av författarna som jag refererar till i det här kapitlet var med och grundade samt är chefer för två av dessa icke-statliga organisationer: Sheela Patel över SPARC’ och Jockin Aputham (som vuxit upp i slummen) för *India’s National Slum Dwellers Federation*. Sundar Burra och Celine d’Cruz som också arbetar på SPARC skrev tillsammans med Patel 2002 artikeln *Beyond evictions in a global city: people-managed resettlement in Mumbai* vilken jag refererar till i den här fallstudien.

Jonatan Habib Engqvist, konstnär och en av skaparna av boken *Dharavi Documenting Informalities* (2008) samt Maria Lantz (se sida 10) föreläsning i Lund (2011-03-31) utgör de andra huvudkällorna som jag har använt mig av i kapitlet om det här fallet.

Det var regeringens initiativ

Tåget som går igenom Dharavis ytterområde tar passagerare från landsbygden in till Mumbai och förser på så vis hela staden med arbetskraft. När tågen ständigt var försenade på grund av nedsaktad hastighet genom slummen kom folk för sent till sina arbeten vilket påverkade Mumbais ekonomi i stort. Initiativet till järnvägsprojektet kom från en rad indiska myndigheter under 1990-talet, däribland regeringen i Maharashtra och *Indian Railways* (ett statligt ägt företag) som ville förbättra transporten på järnvägen genom nya järnvägsspår, längre stationsplattformar (för att kunna köra längre tåg), borttagning av järnvägsövergångar

och förflyttning av hushåll på 10 meters avstånd från rälsen (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.161).

Engqvist (2008, s. 199) hävdar att fattiga män och kvinnor inte vill bo längs en räls, men att det de inte har råd att bo någon annanstans om de fortfarande ska bo i närhet till sina arbeten, vilket är ett måste för dem som inte har råd att transportera sig. Patel, d'Cruz och Burra (2002, s. 161) stödjer sig på undersökningar gjorda av *Railway Slum Dwellers federation* när de påstår att majoriteten av sluminvånarna ville flytta från sina bostäder nära järnvägen om de skulle erbjudas en bostad med säker upplåtelseform och med ett lämpligt läge i förhållande till sin arbetsplats. Alla negativa sidor med att bo nära rälsen bidrog säkert också till att så många skulle kunna tänka sig att flytta. Patel, d'Cruz och Burra (2002, s. 161) beskriver att olyckor var vanliga vid rälsen, att bullernivån var hög och att det på grund av det centrala läget var ett stort problem att inte kunna uträtta sina behov utan att bli sedd. Området var överbefolkat och det fanns inget vatten eller el-tillförsel till området då *Indian Railways* som äger marken inte velat förse bostäderna med detta p.g.a rädslan för att det på sikt skulle bidra till att legitimera dem. Kvinnorna behövde därför gå långväga för att hämta vatten varje dag (ibid).

När projektet om järnvägen kom på tal på 1990-talet presenterade de två icke-statliga organisationerna SPARC och NSDF ett förslag om samarbete till regeringen (Engqvist, 2008, s. 198). Det var inte första gången som SPARC, NSDF och Mahila Milan hade drivit igenom omflyttningsprogram i samråd med sluminvånare i Dharavi. Alliansen kunde således visa på tidigare erfarenhet och uppnådda resultat (Patel, d'Cruz och Burra 2002, s. 164) och ett samarbete med järnvägsprojektet inleddes mellan regeringen och de icke-statliga organisationerna i mitten på nittiotalet (Engqvist, 2008, s. 199).

Planering av och med brukare tillämpades

Organisationerna NSDF och Mahila Milan består av brukare som tar samtliga beslut i planeringsprocessen själva och deras arbete (vikten av deras arbete behandlas mer utförligt under *Åtgärder*) är således ett exempel på planering *av* brukare. Enligt Hester förlitar sig brukarna "[...] on their own knowledge of their own needs and their own skills [...]" (Hester, 2002, s. 52) vid gräsrotsplanering. Vilket stämmer bra in på NSDF och Mahila Milans då de, drivs av sluminvånarna själva och tillsammans med sluminvånarnas stöd tillsammans bestämde sig för att göra något åt sin situation genom att föreslå ett samarbete.

SPARC's arbete däremot, som utförs av professionella, i form av planerare och före detta politiker m.m., skulle man kunna säga är ett exempel på planering *med* brukare. Organisationen tar ju nämligen inte beslut själv om vad som ska stå på dess agenda och vad de ska kämpa för utan det gör gräsrotsorganisationerna Mahila Milan och NSDF, alltså sluminvånarna/brukarna.

Planeringen skedde även *med* brukarna i järnvägsprojektet på det sättet att regeringen samarbetade med de icke-statliga organisationerna (vilka som sagt utgörs av brukarna själva eller av professionella som representerar brukarna) där båda parter hade olika ansvarsområden.

Värt att nämna är att regeringen hade valet att inte samarbeta med brukarna och de icke-statliga organisationerna över huvud taget, eftersom den övervägande majoritetens av sluminvånarna inte äger marken som deras bostad står på (Erlandson, 2008, s.47). Historiskt sätt har vräkning, utan något alternativ till ny bostad, varit den vanligaste lösningen från regeringens sida vid redevelopment-projekt i Mumbai (Engqvist, 2008, s.199), men nu valde regeringen alltså att samarbeta och liksom Patel, d'Cruz och Burra påpekar (2002, s.171) kan man säga att staten arbetade för att underlätta för de icke-statliga organisationernas planering. I de två följande avsnitten ska vi se vad detta partnerskap gav för konsekvenser för sluminvånarna och för Mumbais tågtransport.

ÅTGÄRDERNA

Nytt boende utanför Dharavi

Samarbetet resulterade i att staten skulle bidra med nytt land att bygga på eller lägenheter för de boende, vilka själva skulle organisera flytten som *Railway Slum Dwellers federation* skulle bistå ekonomiskt (Engqvist, 2008, s.198). Myndigheterna för *Housing och Area Development* erbjöd sluminvånarna att köpa lägenheter, byggda för järnvägsprojektet, billigt och de som ändå inte hade råd med det blev erbjudna land att bygga nya bostäder på och en möjlighet att ta lån från ett *housing finance* företag (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.164).

År 1998 flyttade de första familjerna frivilligt ifrån sina hem, lät sina hus bli nedrivna och byggde temporära skjul på mark som staten försåg dem med (Engqvist, 2008, s.198). Totalt flyttade 60 000 människor på mindre än ett år. Det var omöjligt att ha så många lägenheter klara på så kort tid och till en början fick vissa familjer bo i övergångsbostäder (temporära skjul) innan det gick att flytta in i de permanenta bostäderna. Detta kallades för "två-steps systemet"⁵. Lägenheterna var i 17-våningshus och marken 10 meter från rälsen var nu helt utan slumbosättningar (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.166). "The 60, 000 people who moved now live in secure, better-quality accommodation with provision for piped water, sanitation and electricity. As a consequence of the resettlement, more trains are running on the same tracks and at greater speeds." (ibid)

Det speciella med hela processen var att sluminvånarna/brukarna genom gräsrotsorganisationerna var involverade i redevelopment-planen från början till slut. De var med och påverkade vart de skulle flytta, vilket datum samt med vilka (de flyttade nämligen i grupper om flera familjer). Framförallt kvinnogrupper som arbetade med sparande var involverade i detta arbete (Apurtham, 2007, s. 504f). De var även involverade i processen om hur byggnaderna skulle utformas, hur vägarna skulle dras och hur de offentliga platserna i närheten skulle se ut (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.166).

Sluminvånarna organiserade alltså själva flytten och fick påverka sitt nya boende, men detta samarbete med regeringen hade aldrig ägt rum om inte sluminvånarna redan innan hade visat prov på att de kunde organisera sig själva. Det är här vikten av gräsrotsorganisationerna Mahila Milans och NSDFs arbete – planering av brukare – kommer in i bilden.

Förarbetet som gjorde det hela möjligt

Nu kommer vi alltså till pudelns kärna – grundorsaken till varför myndigheter gick med på att samarbeta med de icke-statliga organisationerna i järnvägsprojektet – vilket handlade om de olika undersökningar och planeringsinsatser gräsrotsorganisationerna NSDF och Mahila Milan vid millenniumskiftet ägnat sig åt sedan 1974 respektive 1986 och fortfarande gör än idag (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.166).

En av planeringsinsatserna är att kvinnogrupper från Mahila Milan hjälper sluminvånarna att samla in pengar, tillsammans eller enskilt, samt ger mikrolån. Även fattiga har lite pengar att lägga undan varje dag, men det kan vara svårt att spara pengar själv i slummen på grund av hög stöldrisk. Det var med detta sparkapital som bankerna så småningom kunde känna förtroende och gå med på att låna ut pengar – inte till enskilda personer men till deras förening. De fattiga visade att de tillsammans kunde spara pengar i samma takt som en medelklassfamilj, och mer, eftersom de var så många. (Lantz, muntligen, 2011-03-31).

En annan insats som Mahila Milan och NSDF gör är att räkna och dokumentera invånarna samt hjälpa dem att skaffa id-kort. Ett kartläggande av slummen med: antal bostäder, toaletter, vad som är privatägt och inte o.s.v samt ett numrerande av majoriteten av alla hus utförs också av organisationerna i samråd med sluminvånarna och har genomförts i Dharavi. Dessa

⁵ Two-phase resettlement strategy.

kartor förs in i datoriserad kartutrustning och underlättar planeringen av området. Genom dessa kartor kan man lätt hålla koll på hur många invånare som bor var och vad som är privatägt eller inte vilket fungerar som ett verktyg vid redevelopment-planer. Man även enkelt förutse översvämningar, vilket är ett stort problem i Dharavi under vissa tider på året (ibid).

En sista planeringsinsats värd att ta upp är att slumområden, på de icke-statliga organisationernas initiativ, delar in sig i olika grupper om flera familjer vilket underlättar Mahila Milan och NSDFs arbete vid t.ex. undersökningar och uppdateringar av fakta om familjerna. Det är även smidigt att ha om det behöver ske en omflyttning (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.166).

EFFEKTERNA

Partnerskapets fördelar

Patel, d'Cruz och Burra hävdar att både brukare och myndigheter tjänade på samarbetet med omflyttningen av människor som järnvägsprojektet innebar, eftersom det gjorde det smidigare för alla parter (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.164).

Som nämndes under *Åtgärder* hade människorna som fått en permanent bostad i en lägenhet fått en högre levnadsstandard än tidigare. De hade också fått vara med och påverka utformningen på byggnaderna dit de flyttade, t.ex. önskade de sig breda gångar utomhus utanför sina entréer till lägenheterna, bland annat för att barnen skulle kunna hålla till och leka där (Lantz, muntligen, 2011-03-31). De boende uttryckte även enligt Patel, d'Cruz och Burra (2002, s. 169) att det var positivt att de fick flytta i sina tidigare indelade grupper vilket gjorde att de fick bo nära sina utvalda grannar och vänner även i sin nya bostad.

Den största anledningen till att projektet kändes smidigt för staten, förutom att de slapp tvinga folk att lämna sina hem, var enligt Patel, d'Cruz och Burra (2002, s. 171) ”två-stegs systemer” (se föregående sida) som innebar att alla fick någonstans dit de kunde flytta relativt snabbt så att staten fort kunde få tillgång till marken.

Makten att påverka gav ökad medborgarkänsla

Patel, d'Cruz och Burra (2002, s.171) menar att arbetet som de (SPARC) utför tillsammans med Mahila Milan och NSDF – genom sina insatser liksom dem i järnvägsprojektet – hjälper stadens fattiga befolkning en bit på vägen mot ett medborgarskap

Göran Dhalberg som har skrivit en bok som heter *Hemliga städer: Rädslans urbana former* skriver i denna att man genom samla in och sprida ny information kan ta initiativet i stadsplanerings- och infrastrukturfrågor (2010, s. 117), vilket är vad de icke-statliga organisationerna gör i Dharavi och runt om i Mumbais slumområden:

”Faced with highly organized community groups, there is no option for the municipalities but to take the voices of these organizations into consideration. [...] Perhaps the NSDF and SPARC along with the micro credits provided by Mahila Milan demonstrate how underprivileged communities can become highly organized in order to negotiate with municipalities in a peaceful and sustainable manner.” (Engqvist, 2008, s.199)

Dhalberg (2010, s. 117) tar även upp aspekten att *Slum/Schack Dwellers International* (som alliansen är en del av) skulle kunna ses som en ny arbetarrörelse.

Hester (2002, s. 54) hävdar att det bara är genom meningsfull medverkan i planeringsprocessen som ett områdes utformning kan bli "*socially suitable*" eftersom det endast är när brukarna blir involverade som de "[...] overcome their lack of understanding of how the decision-making process operates to change their neighborhood." (ibid) Om man lyssnar till de orden av Hester samt klassar brukarnas medverkan i planeringen i Dharavi som meningsfull skulle det innebära att resultatet av omflyttningen i järnvägsprojektet blev mer socialt hållbart än om det hade varit utan brukarmedverkan.

Man kan även anta att brukarna i Dharavi kände en trygghet och förståelse för vad som bestämdes på en högre nivå, och därmed ville vara med i projektet, tack vare att de tidigare fått en inblick i hur planeringen kunde gå till genom de icke-statliga organisationernas arbete. De kunde därför antagligen föreställa sig på ett ungefär hur planering gick till mellan SPARC, regeringen och andra myndigheter.

Statens möjliggjorde ett tryggare liv

Enligt Patel, d'Cruz och Burra (2002, s.169) blev inte det inte endast en säkrare tillvaro i de nya bostäderna för att de inte ligger där det passerar tåg förbi på nära avstånd, men också för att de före detta sluminvånarna inte längre behövde leva med rädslan för att deras hus skulle bli demolerade.

Även alla de som bodde kvar i slummen i närheten av en järnväg runt om i Mumbai fick det lite bättre ställt genom *the Mumbai Urban Transport Projekt* (järnvägsprojektet). I början av projektet 1995 uppkom nämligen en statlig lag som sa att ingen slumbostad i närheten av rälsen i Mumbai som uppförts före den första januari 1995 fick förstöras utan att alternativt land att bygga på skulle erbjudas till de boende (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.165).

Snabba förändringar har sina nackdelar

Men flytten innebar inte endast fördelar. De flesta nackdelarna med det nya boendet var kopplat till den nya bostadens läge, fyra stationer bort från sina tidigare bostäder i Dharavi. De flesta hade sitt arbete eller skola kvar i närheten eller i Dharavi, vilket var en nackdel. Det fanns heller inte lika billiga matbutiker som Dharavi hade erbjudit i närheten av lägenhetskomplesen. Vidare uppstod det problem under planeringsprocessen att i "två-stegs systemet" bestämma vilka som skulle få bo i övergångsbostäderna och vilka som skulle få flytta direkt in i de permanenta bostäderna då alla lägenheter ännu inte var byggda vid flytten ifrån området (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.169f). "But the interviews and group discussions also highlighted strong approval for the relocation and for the many initiatives underway to adress the difficulties outlined above." (Patel, d'Cruz och Burra, 2002, s.169)

Lantz (muntligen, 2011-03-31) påpekar att höghus inte heller lämpar sig särskilt väl om ens yrke är gatuförsäljare. Detta hade hon sett efter andra redevelopment-projekt i Dharavi där höghus idag står där det en gång varit slum. Hon förespråkar därför att man inte bygger högre än tre-fyrvåningshus för människor från slummen. En annan aspekt som Lantz tog upp på sin föreläsning var att människor som flyttat in i höghus, även om de har fått en högre levnadsstandard, ofta kan sakna gemenskapen och interaktionen i slummens trånga gränder.

Diskussion

Jag gick in i arbetet med den här uppsatsen utan att veta vad jag skulle få ut av det eftersom inte visste hur planeringsinsatser i fattiga länder kunde se ut. Nu känner jag väl till två stadsplaneringsexempel från tredje världen och när jag idag kommer i kontakt med ett projekt reflekterar jag över hur planeringen gått till: om det var *av*, *med* eller *för* brukare planeringen utfördes. Det tror jag är ett värdefullt perspektiv att ha med sig i planeringsarbete. Att jag personligen har börjat tycka att planering *med* brukare är att föredra är nog ingen slump då både Randolph Hester Jr. och Rachel Berney, som är två av mina huvudkällor, starkt förespråkar det. Men att det skulle vara att föredra i alla situationer verkar inte riktigt stämma.

Man kan inte välja planeringsstrategi

Ordet planeringsstrategi är egentligen missvisande. Att ha en strategi innebär att ha tänkt ut någonting i förväg – i det här fallet hur planeringen ska gå till – medan planeringsförloppen uppstår som en naturlig följd av en rad händelser och förutsättningar. Man kan oftast inte välja en planeringsstrategi, utan situationen, projektets karaktär och initiativets härkomst bildar den planeringsstrategi som krävs för varje enskild situation. Ibland skulle en planeringsinsats aldrig komma att existera om initiativet inte kom just ”ovanifrån” från t.ex. regeringen eller från ”nedifrån” gräsrotsnivå från början.

Angående projektets karaktär hade det varit svårt för invånarna i Bogotá att genomföra de stora åtgärderna som gjordes, med skapandet av nya torg, ett nytt omfattande cykelvägnät och nya regler för parkering. Ett sådant initiativ kommer därför ofta inte heller naturligt från brukarens håll, utan för projekt som rör sådana åtgärder uppstår ofta *för*- eller *med*-brukarplanering. På samma vis hade det varit svårt och ointressant för myndigheter att på egen hand organisera sluminvånarna till att kollektivt samla pengar för att kunna förhandla om slummens framtid i Dharavi. Detta var något som var tvunget att ske av dem själva genom *av*- och därefter *med*-brukarplanering.

På så vis kan det förstås ses som ett aktivt val att brukarna väljer att planera själva för att de t.ex. inte tror att regeringen kan uppnå samma skillnad som de kan. På samma sätt fanns valet att för eliten att välja att ta in brukarnas åsikter, så visst kan man välja planeringsstrategi också.

Det är inte alltid människor med planerarbakgrund som agerar i fallen som jag beskrivit i den här uppsatsen utan allt från politiker, intresseorganisationer, brukare och företagare. En *med*-brukarestrategi kanske ofta föds då ”eliten” inser att någon annan kan göra ett visst arbete bättre än de själva. I järnvägsprojektet från Dharavi beskriver Patel, d’Cruz och Burra (2002, s.170) att alliansen, bestående av de icke-statliga organisationerna, fick huvudansvaret för planering och genomförandet av flytten av människorna från slumområdet (Patel, d’Cruz och Burra, 2002, s.170) som ett exempel på detta.

Sammanfattningsvis skulle man kunna tänka sig planering *för-med-av*-brukarespektrat som en flytande skala där planeringen i tredje världen kanske ofta naturligt sett börjar *för* eller *av* brukare, men förr eller senare i processen kanske alltid skulle tjäna på en *med*-strategi. Men eftersom det ofta inte hade kunnat börja med en just en *med*-strategi kan man inte påstå att den ena strategin är mer att föredra än den andra.

Tjänar ett projekt alltid på en *med*-brukareplanering?

Hade kanske planeringen i fallet från Bogotá tjänat på att vara planering *med* brukare istället? Å ena sidan hade kanske exkluderingen som de hemlösa och gatuförsäljarna fick erfara (sida 21) då kunnat undvikas eller mildras, men å andra sidan hade kanske inte projektet kunnat genomföras då överhuvud taget eller inte alls lika fort (vi måste komma ihåg att Bogotá innan planeringsinsatserna mellan 1995-2003 var en stad och ett samhälle i närmast akut behov av

förändring, se sida 15). Som nämndes i stycket ovan kan en viss situation kräva en viss planeringsstrategi för att förändringarna ens ska ske överhuvudtaget så kanske behövde Bogotá på 90-talet sin renodlade *för* brukareplanering i form av pedagogisk urbanism och snabba beslut för att projektet skulle uppnå så stora framgångar hos folket som det ändå gjorde. I Dharavis fall var projektet däremot helt beroende av att en *med* brukareplanering kunde tillämpas.

Vidare ser Hester, som en sann förespråkare av brukarmedverkan, att socialt hållbar design och planering kan uppnås med *transactive planning* där planerare – ansikte mot ansikte – i mindre grupper sitter ner och diskuterar med brukarna (2002, s. 50). Risken med att använda sig av brukarmedverkan i fattigare områden, där det ofta råder en tydlig och könssegregering och maktstruktur, kanske är att lokala ”ledare” och gangsters kan komma att bestämma ett områdes planering samt att fattiga brukare kanske säger det som de tror att de högutbildade planerarna vill höra snarare än vad de själva egentligen tycker.

Fördelar med strategierna: en sammanfattning

De strategier som jag undersökt har som grundläggande mål liksom namnen antyder – *av*, *med* och *för* brukare – att göra det bättre för brukarna och planeringsinsatserna i Bogotá och Mumbai innebar mycket riktigt en förhöjd livskvalité enligt majoriteten tillfrågade brukare. I Bogotá fall handlade det om att stadens invånare fick större tillgång till stadens offentliga rum och i Dharavis fall handlade det om att sluminvånarna fick möjlighet att påverka sin framtida bostadssituation.

Även om planeringsinsatserna skiljde sig mycket åt i de båda fallen blev en viktig positiv effekt den samma: känslan av ett ökat medborgarskap (sida 20, 28). Initiativen från myndigheterna att planera *för* brukare i Bogotá och initiativet från gräsrotsnivå att genom sin planering *av* brukare få myndigheter att planera *med* dem i Dharavi förbättrade alltså många människors liv genom att ge resurssvaga människor i samhället en röst och en förstärkt identitet. I båda fallen har nyckeln till framgång varit kontinuitet: samma mål och riktlinjer under flera borgmästarperioder i Bogotá och ett samarbete och organisering i Dharavi som utfördes under en lång tid redan innan järnvägsprojektet kom på tal. En enskild insats hade inte kunnat uppnå samma resultat.

En klar fördel med *för*-strategin är att förändringar kan ske fort och att det finns resurser att tillgå eftersom initiativet kommer uppifrån. En klar fördel med *med*- och *av*-strategin är att resultatet av planeringen kommer närmre vad brukaren efterfrågar än i *för*-strategin.

Nackdelar med strategierna: en sammanfattning

En nackdel med *för*-strategin, som inte innefattar brukarmedverkan, är att elitens planering kan innebära att resultatet i värsta fall blir tvärtemot vad folket efterfrågar (planering *emot* brukare) istället, vilket var vad som hände i fallet från Bogotá då de allra fattigaste grupper människor i samhället (hemlösa och gatuförsäljare) på många sätt fick det sämre i och med förändringarna.

En nackdel för brukarna med *med*-strategin är att det är eliten, planerare och politiker m.m., som har makten att välja om de vill samarbeta eller inte och planeringen kan således ske på deras villkor. Samarbetet hänger även ofta mycket på om markägare vill samarbeta eller inte. Att ta in brukarmedverkan i planeringen gör processen mer omfattande än om man inte gör det, det tar både längre tid och kostar mer pengar. *Av*-strategin har den nackdelen att planeringen kan vara att genomföra då det ofta saknas resurser och p.g.a. detta kan det ta väldigt tid att genomföra några förändringar.

Jag har även konstaterat att även om projekten i Bogotá och Mumbai innebar planeringsinsatser som höjde brukarnas livskvalité verkar det ändå alltid handla om att eliten vid *för*- och *med*-strategierna vill tjäna något på planeringen själva också, liksom

borgmästarna i Bogotá som ville bli omvalda (sida 16) eller regeringen i Mumbai som ville skapa ett bättre tågssystem (sida 24).

Planeringen innebar i båda fallen redevelopment

Det som hände i Bogotá var egentligen vad alliansen försökte undvika i Dharavi: att folk blev tvångsförflyttade p.g.a. statliga redevelopment-planer utan chans att påverka sin framtida livssituation. Men det finns en viktig skillnad mellan de båda redevelopment-planerna vilken är att huvudsyftet i Bogotá fall var att göra det bättre för folket, medan initiativet i Dharavi föddes ur statliga och privata intressen.

Redevelopment kan vara nödvändigt för en stads utveckling, det förstår sluminvånarna i Dharavi lika bra som någon annan (Arputham, 2007, s. 502), men att tvångsförflytta människor borde väl rimligen alla vilja undvika av rent medmänskliga skäl kan man tycka. Patel, d'Cruz och Burra (2002, s. 172) skriver att det är dags att se omflyttning av människor (*resettlement*) som en del av utvecklingen istället för ett hinder, som idag oftast hanteras på ett oengagerat sätt av staten och privata företag. De anser att regeringen och internationella organisationer borde ta på sig ansvaret att försöka minimera omflyttningen av stora grupper människor kopplat till redevelopment-planer och att människorna som projektet påverka måste få vara med i planeringsprocessen.

Berneys svar på hur man ska hantera den redevelopment-insatser som inneburit att invånare efter förändringarna i Bogotá exkluderas från stadens offentliga rum är att göra de dessa platser mindre programmerade och låta folk själva få vara med och forma dem (2011, s. 30). Att brukarna ska kunna forma miljöer efter sina egna behov anser även Hester, liksom nämndes på sida 13, är nyckeln till att planering *för*-brukare ska kunna bli en lyckad historia till slut. Berney (2010, s. 555) hävdar även att först när myndigheter tillåter konflikter mellan olika brukargrupper i de offentliga rummen kommer dessa att bli offentliga i verklig mening.

När hela världen tar efter...

Järnvägsprojektet banade väg för liknande projekt längs stora transportleder runt om i Mumbai (SPARC, 2011) och vad som händer med Dharavis, som Indiens största slumområde, påverkar direkt andra slumområdens utveckling. Dharavis planeringsinsatser påverkar även resten av världen genom att de runt 30 länder som tillhör *Slum/Shack Dwellers International*, utbyter tips med varandra (Patel, 2007, s. 502). Zimbabwe har t.ex. börjat använda sig av samma grundmetod med att räkna antal invånare, numrera hus och skapa ledningsgrupper med kvinnor som har använts (och fortfarande används) i Mumbai (Lantz, muntligen, 2011-03-31).

På liknande sätt har Bogotá inspirerat Latinamerika och resten av världen genom sitt fokus på offentliga rum, ett minskat bilanvändande och sitt nya transportsystem. Staden har fått sju internationella priser för sin förvandling, 26 städer har transportsystem som är inspirerade av Bogotá *TransMilenio*-system och fyra länder har tagit efter deras sätt att utforma av gångvägssystem och offentliga rum m.m. (Berney, 2011, s. 23, 28).

Men här är det viktigt att tänka på att de specifika situationernas förutsättningar, liksom nämndes i stycket *Man kan inte välja planeringsstrategi*, utgjorde viktiga byggstenar för projektens framgång. Indien är t.ex. känt för sitt "nedifrån och upp" perspektiv och Bogotá hade sina speciella förutsättningar bestående av lagar och initiativ från staten som gynnade och gjorde hela utvecklingen möjlig (sida 16). Jag tror således att det är viktigt att akta sig för att se dessa lyckade exempel som modeller. Att folk ändå gör det uttrycker t.o.m. Bogotá borgmästare själva att de ser som ett problem (Berney, 2011, s. 28). Så här uttryckte sig Enrique Peñalosa, borgmästaren under en av borgmästarperioderna i Bogotá då förändringarna ägde rum, i en intervju från 2010:

“If we in the Third World measure our success or failure as a society in terms of income, we would have to classify ourselves as losers until the end of time. With our limited resources, we have to invent other ways to measure success. This might mean that all kids have access to sports facilities, libraries, parks, schools, nurseries.” (Walljasper, 2010)

Den här uppsatsen erbjuder således två stadsplaneringsexempel att inspireras av, men inget svar på hur man kan uppnå skillnad genom planering i tredje världen. Jag tror även att det är viktigt att se vad som gick mindre bra i respektive fall och lära sig av det också.

Jag tror att anledningen till att jag har insett allt detta är att jag endast undersökte två fall vilket antagligen fick mig upptäcka alla förutsättningar i de specifika situationerna som gjorde projekten möjliga. Kanske hade jag inte insett samma sak om jag hade undersökt fler fall, utan hade kanske då sett alla samlade exemplen som en handbok med lösningar att tillämpa var helst det såg ut att behövas.

Avslutning

Sammanfattningsvis är det viktigt att förstå att man inte kan välja att använda sig av en viss planeringsstrategi utan att den uppstår naturligt beroende på vilket fall det handlar om. Planeringsstrategierna *för*, *med* och *av* brukare har alla olika styrkor och svagheter, men behövs lika mycket och är därför lika värdefulla. Det är bra att inspireras av goda exempel för att kunna utveckla fattiga städer genom stadsplanering, men det gäller att vara försiktig med att se ett genomfört projekt som en modell för förbättring då varje situation har sina förutsättningar och kräver sin specifika lösning. God planering handlar således mycket om att adressera och definiera ett problem innan man börjar planera lösningar. Detta underlättas med brukarmedverkan.

Det är viktigt att poängtera att fysiska förändringar ofta inte ensamt kan verka för en förbättring för tredje världens urbana befolkning. I de två fall som jag studerat går de fysiska förändringarna hand i hand med samhällsplaneringsinsatser. En annan aspekt värd att nämna är att det hade gått att sikta in sig på människor som har det ännu sämre än de fattiga brukare som planeringen riktade sig till i den här uppsatsen, det skulle exempelvis kunna handla om människor som bor på Mumbais trottoarer eller just blivit av med sina hem i ett krig. Men vad dessa människor behöver är tak över huvudet och ett mål mat och att förse människor med detta ingår inte i en planerares uppgifter. Alla problem kan inte lösas med planering.

Jag hoppas att jag genom den här uppsatsen kan bidra till att befästa de icke-statliga organisationernas arbete, som bedrivs genom *Slum/Schack Dwellers International* runt om i världen, i den akademiska världen och på det sättet gynna deras framtida arbete. De behöver allt stöd de kan få och deras arbete är viktigt för framtidens urbana befolknings välmående. Jag tänker mig att underlätta för att planering *av* brukare kommer att utgöra en av planerarnas stora uppgifter i tredje världen i framtiden. Bland annat finns det något som på engelska kallas för *Enabling Strategy* som skulle vara intressant att titta vidare på.

En viktig fråga inför planeringen av tredje världen i framtiden är hur man ska förhålla sig till städers informella områden, som troligen bara kommer att växa sig tätare och bli allt fler. På vilket sätt ska städer tackla redevelopment i framtiden? En fråga som man kan anta kommer att bli allt hetare om urbaniseringen fortsätter i samma takt som idag. I Dharavi har man sedan filmen *Slumdog Millionaire* börjat med guide turer i området för turister och antalet volontärer som åker till fattiga länder runt om i hela världen, under kortare eller längre perioder, för att ”hjälpa till” har blivit omåttligt populärt de senaste åren i västvärlden. Den sista tankenöten som den här uppsatsen erbjuder är frågan om turister och volontärer från västvärlden på något nytänkande sätt skulle kunna bidra till mer och bättre stadsplanering i förmån för världens fattiga urbana befolkning i framtiden.

Källförteckning

Muntliga källor

Lantz, Maria. Fotograf samt Lektor och kursansvarig Konst & Arkitektur på Kungliga Konsthögskolan. Föreläsning på Inst. för Arkitektur LTH. Lund. 31 mars 2011.

Elektroniska källor

Nationalencyklopedin, 2011: Bogotá. Hämtad från <http://www.ne.se/bogota> [2011-04-22].

SPARC: 2011. Hämtad från <http://www.sparcindia.org/> [2011-05-07].

Walljasper, Jay, 2010: Latin American Mayor Fights for Equal Access to Happiness. Hämtad: <http://www.onthecommons.org/latin-american-mayor-fights-equal-access-happiness> [2011-04-25].

Tryckta källor

Berney, Rachel (2011) "Pedagogical Urbanism: Creating Citizen Space in Bogotá, Columbia". *Planning theory*. 10:16, s. 16-34.

Berney, Rachel (2010) "Learning from Bogotá: How Municipal Experts Transformed Public Space". *Journal of Urban Design*. 15: 4, s. 539-558.

Dahlberg, Göran (2010) *Hemliga städer: rädslans urbana former*. Göran Dahlberg & Glänta Produktion: Munkedal.

Davis, Hugh C. (1969) "What we don't know about open space". *Open space action* 1. no3, s. 28.

Donovan, Michael G. (2008) "Informal cities and the Contestation of Public Space: The Case of Bogotá's Streetvendors, 1988, 2003". *Urban Studies*. 45:29, s. 29-51.

Ekman S, Engqvist J H, Erlandson A & Lantz M, m.fl.(2008) *Dharavi Documenting Informalities*. red. Jonatan Habib Engqvist och Maria Lantz. Värnamo: Fälth & Hässler.

Hester, Randolph, Jr. (2002) 'Community design'. *Theory in Landscape Architecture*. red. Simon Swaffield. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, s. 49-56.

Madanipour, Ali (2005) "Public space of European cities", *Nordisk Arkitekturforskning*, nr 1:2005, s. 7-17.

Montezuma, Ricardo (2005) 'Promotion active lifestyles and healthy urban spaces: the cultural and spatial transformation of Bogotá, Colombia', *Nutrition and an Active life: From*

Knowledge to Action. red. Wilma B. Freire. Washington D.C: Pan American Health, Organization, s. 161-180.

Nijman, Jan (2009) "A study of Mumnai's slums". *Tijdschrift voor Economishe en Sociale Geographie- 2010*. Vol 101. No 1, s. 4-17.

Patel S & Arputham J (2007) "An offer of partnership or a promise of conflict in Dharavi, Mumbai?". *Environment & Urbanization*. Vol 19. No 2, s. 501-508.

Patel S, d'Cruz C & Burra S (2002) "Beyond evictions in a global city: people-managed resettlement in Mumbai". *Environment & Urbanization*. Vol 14. No 1, s. 159-172.

UN Habitat (2003) *The challenge of the slums: Global report on human settlements 2003*. London: Earthscan Publications.